

## TANULMÁNY

# „Mission: impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül

✎ *Bencze Mátyás egyetemi docens, Debreceni Egyetem (Debrecen); tudományos munkatárs, MTA-TK Jogtudományi Intézet*  
*Kovács Ágnes egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem (Debrecen)*

A magyar Alkotmánybíróság elmúlt időszakban folytatott ítélkezési tevékenységének anomáliái jól tükröződnek az ún. „semmisségi törvény” alkotmányosságát megállapító határozat indokolásában. A testület által felhozott érvek vagy ésszerűtlenek, vagy az empirikusan megállapítható tényekkel állnak szemben. A döntés akár lehetne a racionálisan igazolható bírói önkorlátozás („*judicial deference*”) egyik megnyilvánulása, vagy egy átgondolt intézményi stratégia következménye is. Az Alkotmánybíróság által vizsgált semmisségi törvény születésének körülményei és a testület más, közelmúltbeli határozatai ugyanakkor azt mutatják, hogy a bíróság elmúlt években követett gyakorlata ezekből a nézőpontokból sem védhető, működése nem értelmezhető úgy, mint egy hatalmi-politikai szférától elválasztható jogi aktoré.

## I. Bevezető

2011 végén a Fundamentum című folyóirat Fórum rovatában<sup>1</sup> az alkotmánybíráskodás jövőjével kapcsolatban a jelen cikk egyik szerzője azt az állítást tette, hogy az ún. *semmisségi törvény* (a 2006 őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény) elbírálása lesz a próbája annak, vajon sikerül-e az alapvetően megváltozott politikai környezetben működő bíróságnak a kormányzati hatalom valódi ellensúlyának maradnia.<sup>2</sup> *Nem sikerült.*

A semmisségi törvény alkotmányosságát vizsgáló 24/2013. (X. 4.) AB-határozat elemzése így egyúttal egy kudarc anatómiája is. Tanulmányunk ezért nem alkotmányjogi-dogmatikai értelemben vett kritikája a döntésnek. Az említett korábbi írás már hangsúlyozta: alkotmányos szempontból „könnyű esetről” van szó, a törvény alkotmányosságát deklaráló határozathoz

nem lehet alkotmányjogilag védhető indokolást fűzni, egy ilyen döntés mögött jogon kívüli tényezők húzódnak meg, és az elemzésnek is ezek feltárására kell koncentrálnia.<sup>3</sup> A dogmatikai kritika bármennyire élesen és megalapozottan fogalmaz meg ellenvéleményt a döntéssel kapcsolatban, azt a látszatot kelti, hogy érdemi vitára alkalmas határozatról van szó, mely immár részét képezi az alkotmányjogi diskurzusnak. Ennélfogva még egy megsemmisítő erejű alkotmányjogi bírálat is hordoz magában bizonyos mértékű legitímáló potenciált. A döntéssel szemben eddig napvilágot látott, jelentős számú kritikai elemzés többsége is jelezte, hogy nem egyszerűen csak egy hibás döntésről van szó, hanem a kormányzati politika előtti *behódolásra*.<sup>4</sup>

A határozat elemzése során elsősorban arra fókuszálunk, hogy milyen *hatással* van a direkt hatalmi-politikai szándékok érvényesítése a jogi érvelésre, és milyen politikai kontextusba ágyazódik a testület határozata. Tartalmi ellenvetéseinkre csak annyiban utalunk,

1 Bencze Mátyás cikke a Fundamentum c. folyóirat „Fórum” rovatában a magyar alkotmánybíráskodás jövőjéről. Fundamentum, 2011. 4. 81–83.

2 I. m. 82–83.

3 I. m. 83.

4 Bócz Endre: Ismét a semmisségi törvényről. Magyar Jog. 2014. 1. 1–10.; Majtényi László, Somody Bernadette, Vissy Beatrix: Jobbhorog a bírói függetlenségre, Élet és Irodalom, 2013. október 25.; Hegyi Szabolcs, M. Tóth Balázs: Alkotmánybíráskodás a kormány szolgálatában, <http://szuveren.hu/jog/alkotmanybiraskodas-a-kormany-szolgalataban>, Unger Anna: A jogállamiság semmissége. Az Alkotmánybíróság döntése a 2006-os perekről. Magyar Narancs, 2013. 42. 50–51. A bírálatok nagy száma önmagában pozitív jel, amely a jogásztársadalom tartására, és az alapvető jogállami értékek melletti elköteleződésére utal. Komolyan vehető szakíró nem üdvözölte a döntést.

amennyiben azok illusztrálják a más irányú gondolatmenetünk következtetéseit.

## II.

### Az érvelés problémái

Álláspontunk szerint a döntésről *szociológiai* értelemben elmondhatjuk azt, hogy „konceptió”<sup>5</sup> eljárás eredményeként született meg: egy olyan koncepció részeként, amely egy jobboldali politikai mítosz megerősítését szolgálta, és amely mítosz érdekében feláldozhatók voltak az alkotmányos demokrácia alapértékei. Ebben a játszmában az Alkotmánybíróságra csupán statisztaszerepet osztottak, amelyet a testület vonakodva ugyan, de el is játszott. A szerepe az volt, hogy alkotmányjogi érveléssel próbálja alátámasztani a jogállam elleni támadást. A vonakodás pedig abban nyilvánult meg, hogy a bírák a kormányzati politika kiszolgálásával egyidejűleg a jogász szakma és a kritikusok felé igyekeztek azt is megmutatni: hivatásukat komolyan vevő jogásként pontosan látják döntésük abszurditását, de a „politika körülményei” miatt nem dönthetnek másképp. Ezek erős állítások, ám jó érvekkel támaszthatók alá. Mint látni fogjuk, az indoklás érvelési technikájának elemzésén keresztül jól megvilágítható a döntés megalapozatlansága. Bármilyen rugalmas is az „alkotmányjogi nyelv”, amikor a döntést nyers politikai érdekek határozzák meg, lehetetlen vállalkozás tartható indokolással ellátni a határozatot.

Az Alkotmánybíróság „*lehetetlen küldetésének*” kudarcát jól mutatják az indoklás ellentmondásai. Az érvelés elején maga a testület állapítja meg, hogy „2006 őszén Magyarországon deklarálta a jogállam keretei között, de azzal összeegyeztethetetlen események történtek” ([42] bekezdés). Rejtély marad, hogy ki deklarálta a jogállamiságot, és azt sem tudjuk meg, hogy a rendbontás volt összeegyeztethetetlen a jogállamisággal, vagy a hatóságok eljárása. Az Alkotmánybíróság a szóhasználatból azt sugallja, hogy csupán „deklarált” volt a jogállamiság, nem pedig valódi? Ebben az esetben azonban meg kellett volna indokolnia, hogy miért is volt ez a helyzet.

A [46] bekezdésben elismeri a bíróság a jogbiztonság kiemelkedő szerepét (melyet a vizsgált törvény vállaltan áttör), azonban homályban tartja, hogy milyen más, a jogbiztonsággal konkuráló alkotmányos elv teszi szükségessé a lezárt jogviszonyokba való be-

avatkozást. Az Alkotmánybíróság érvelése azt sejteti, hogy ahogyan a korábbi semmisségi jogalkotás esetében, úgy a jelen helyzetben is „a társadalom értékrendjében bekövetkező változás”, tehát a 2006 őszén hiányzó jogállami értékrend érvényre juttatása igazolja a semmissé nyilvánítást. A jogállamiság hiányát pedig vélhetően a jogállami követelményeknek nem megfelelő büntetőjogi értékelésben látta a testület. Az érvelésből arra következtethetünk, hogy a 2006 omi-nózus időszakában indult ügyekben a hatóságok koholt eljárásokat folytattak le, így az ítéletek jogerejének tiszteletére szűkített jogbiztonság elve utólag igazoltan félretolható. Erre utal, hogy az Alkotmánybíróság csupán „deklaráltnak” tekintette a vizsgált időszakra nézve a jogállami kereteket ([42] bekezdés), bár azt nem tudjuk meg, hogy mit is jelent a „deklarált jogállam” kategóriája.<sup>6</sup>

A határozat [47] bekezdése a korábbiakhoz hasonlóan elmosódott kategóriát használ, amikor a semmisség indokaként „utólag megkérdőjelezhető valóságtartalmú rendőrségi tanúvallomásokat” említ, és nem adja annak magyarázatát, hogy a pusztán „vitatottá” és nem bizonyíthatóan hamissá vált tanúvallomások miért teszik megalapozottá azt az állítást, hogy a vizsgált eljárások nem feleltek meg a jogállami büntetőjogi értékelésnek. Az Alkotmánybíróság döntésének ténybeli alapja, illetve annak igazolása ebben a körben is hiányzik.

Az érvelés meggyőző erejét gyengíti az is, ahogyan a többségi döntés *válogat* a precedensek között. Már fentebb utaltunk rá, hogy a testület nem adott érdemi magyarázatot arra, hogy 2006 őszén miért hiányoztak a jogállami körülmények, ezzel pedig azt a kérdést is nyitva hagyta, hogy a vizsgált esetben miként lehet releváns a korábbi semmisségi törvényekkel összefüggő alkotmánybírósági gyakorlat. De még ha fel is tesszük, hogy a 2006-os események megalapozták a jogerő intézményét áttörő jogalkotói fellépést, akkor sem világos, hogy a testület milyen megfontolások alapján választotta meg az alkotmányos vizsgálat *mércéit*. A bíróság által a semmisségi jogalkotás vonatkozásában irányadóként hivatkozott 1459/B/1992. AB-határozat rögzíti, hogy a bíróság érdemi közreműködése nélkül történő, *ex lege* semmissé nyilvánítás milyen feltételek mellett indokolható.<sup>7</sup> A többségi érvelés azonban nem tért ki arra, hogy az előbbi feltételek fennállásának hiányában (az elítélések nem az alkotmányos demokráciák értékrendjével ellentétes anyagi jogszabályokon alapultak, a semmisséggel érintett ügyek száma elenyésző, és a büntetőeljárás iratai is rendelkez-

5 „Konceptió” eljárás ebben a kontextusban azt értjük, hogy nem a bizonyított tények és az ezekre vonatkozó jogi érvek határozták meg a döntést, hanem jogilag egyébként irreleváns érdekek és célok.

6 A plénum helyett Salamon László párhuzamos véleményében vállalta fel – különösebb bizonyításra nem szoruló tételként –, hogy ki mondja: „az igazságszolgáltatás jogállami működésében a törvényben érintett ügyekben súlyos zavar keletkezett” ([85] bekezdés). Valójában azonban, a később részletezettek szerint, erre semmilyen bizonyíték nincs, így a párhuzamos vélemény az őszinteségen kívül nem sokat ad hozzá az érvelés meggyőző erejéhez.

7 1459/B/1992 AB-határozat, ABH 1994, 566, 568.

zésre állnak) miért volt mégis szükség a bíróság mérlegelési jogkörének teljes kiiktatására a semmissé nyilvánítási eljárásban, azaz mi indokolta a precedens által alkotmányosnak nyilvánított gyakorlattól való eltérést a jelenlegi körülmények között. Ehhez hasonlóan nyitott kérdés, hogy az [55] bekezdésben a hatalommegosztásra vonatkozó bírói érveléssel összefüggésben miért éppen az I. semmisségi törvényhez<sup>8</sup> kapcsolódó alkotmánybíróági megfontolások relevánsak, amely szerint az *ex lege* megsemmisítés éppen a hatalmi ágak elválasztására tekintettel helyes megoldás.<sup>9</sup> Holott a korábban hosszasan idézett 1459/B/1992. AB-határozat ezzel ellentétesen éppen úgy foglalt állást, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elve a semmisség bíróági megállapítását követeli meg. Ezeken a példákon is jól látszódik, hogy a testület önkényesen hivatkozta korábbi döntéseinek egy-egy megállapítását.

A következő *érvelési hiányosságra* már más is rámutatott.<sup>10</sup> A kezdeményező bírák több, a törvény által használt kifejezés vonatkozásában felhívták a figyelmet a homályosságra és zavarosságra (például: mit jelent az, hogy „tömegeszlathoz kapcsolódóan”, „méltányolható körülmények között”, illetve bizonytalan az időbeli és tárgyi hatály meghatározása), de az Alkotmánybíróság ezt a problémakört érdemi vizsgálódás nélkül annyival intézte el, hogy ezeket a kifejezéseket majd a bírók a folyamatban lévő ügyekben értelmezik. Különösen furcsa ez a „törvénybarát” attitűd, amikor a testület az 51/2004. (XII. 13.) AB-határozatában („droghatározat”) a fentieknél jóval kevesebb értelmezési kérdést felvető „együttesen történő kábítószer-fogyasztás” kifejezés esetében megállapította a normavilágosság hiánya miatti alkotmányellenességet.<sup>11</sup>

Az Alkotmánybíróság úgy vélte: az *ex lege* semmissé nyilvánítással a bíróságokra ugyan feladatot rótt a törvényhozás, de nem csorbította azok törvényben biztosított függetlenségét, önállóságát ([56] bekezdés). Ezzel az érveléssel az a probléma, hogy az [54] bekezdésben maga az Alkotmánybíróság hivatkozik egy korábbi döntésére, amelyben kimondja, hogy a bírói függetlenség akkor valósul meg, ha a bíró „döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg”.<sup>12</sup> Márpedig ebben az esetben az Országgyűlés éppen a bíró belső meggyőződését nem tar-

totta tiszteletben, amikor a bizonyíték-mérlegelési jogkörétől fosztotta meg a bírót a semmisségi eljárásban: hiába alakítja ki az ügyben eljáró bíró a bizonyítékok alapján a belső meggyőződését, a semmisségi törvény alapján csak egyféle döntést hozhat, még ha az lelkiismeretével összebecsülhetetlen is.

Az indítványok erősen vitatható olvasatát találhatjuk meg az [57]-[59] bekezdésekben. Az Alkotmánybíróság szerint a bírák a törvény előtti egyenlőség megsértésére azért hivatkoztak, mert a törvényhozás a *bizonyítékok között* tett meg nem engedhető különbséget. A határozat indokolása ezt a hivatkozást könnyedén lesöpri: a törvény előtti egyenlőség sérelme csak természetes, illetve jogi személyek vonatkozásában valósulhat meg, és értelemszerűen kizárt a bizonyítási eszközök között. A testület azonban nem tesz említést arról a tényről, hogy a törvény rendelkezése azért diszkriminatív, mert ésszerű alap nélkül minősít bizonyos személyeket másokhoz (az érintett ügyekben szereplő vádlottakhoz és más tanúkhöz) képest szavahihetetlennek.

A [61] bekezdésben hasonló ok miatt nem talál az Alkotmánybíróság problémát abban, hogy a törvény megbélyegezte a kérdéses ügyekben szereplő rendőr tanúkat, midőn semmisnek nyilvánította az e vallomásokra alapozott elítéléseket. Talán a legabszurdabb része az indokolásnak az a magyarázat, mely szerint a törvény azon rendelkezése, hogy a rendőr tanúk vallomására alapozott ítéletek semmisségét kell kimondani, nem csorbítja az érintettek személyiségi jogait, hanem pusztán „behatárolja a semmisséggel érintett ügyek csoportját”.

Ha ezt a fajta érvelést az alkotmánybírák komolyan gondolták volna, akkor el kellett volna varrniuk még egy szálát. Amennyiben a törvényhozás – a bizottsági jelentésben megnyilvánuló tényfeltáró munkájára tekintettel ([42] bekezdés) – úgy látta, hogy a rendőr tanúk vallomása oly mértékben aggályos, ami már jogalkotói beavatkozást igényel, akkor ez a tény megalapozottá tenné az érintett rendőrökkel szembeni büntetőeljárást hamis tanúzás vagy büntetőeljárást eredményező hamis vád büntette miatt. Mi történik, ha ezen eljárások során nem sikerül bizonyítani, hogy a rendőr hamis nyilatkozatot tett, és felmentik? Fordulhat-e személyiségi joga megsértése miatt bírósághoz a törvény megalkotóival szemben? Vagy mi történik akkor, ha az érintett ügyekben egyik elítélt kárté-

8 1989. évi XXXVI. törvény

9 16/1990. (VII. 11.) AB-határozat, ABH 1990, 64, 66.

10 Hack Péter jelezte először ezt a problémát a 2013. november 20-án a Miskolci Egyetemen tartott Kratochwill- konferencián elhangzott előadásában.

11 51/2004. (XII. 13.) AB-határozat, ABH 2004, 690, 740–741. A normavilágosságot illetően más kérdések is felmerülnek. A törvény szerint azokat az ítéleteket kell semmissé nyilvánítani, amelyekben az elítélés „alapját kizárólag rendőri jelentés, illetőleg rendőri tanúvallomás képezte” (2011. évi XVI. tv. 1. §). Egy bizonyítási eljárásban azonban mindig bizonyítékként szerepelnek a vádlottra vonatkozó bünyügyi nyilvántartás adatai. Így elképzelhető az, hogy a vádlott szavahihetősége például azon az alapon kérdőjeleződik meg, hogy korábban számos alkalommal került összetűzésbe a törvénnyel. Ha a bíróság a rendőr tanúk vallomása mellett a vádlott büntetett előéletére is hivatkozott mint a vádlott szavahihetőségét befolyásoló körülményre, akkor kérdéses az, hogy az elítélés csak a rendőr tanú vallomásán, vagy más bizonyítékon is alapult-e. A törvény erre nem ad választ.

12 19/1999 (VI. 25.) AB-határozat, ABH 1999, 150, 153

rítési igénnyel lép fel azzal a rendőrrel szemben, akinek a vallomása alapján elítélték? Bizonyíthatja-e a rendőr a semmisségi törvény implicit állításával szemben azt, hogy vallomása nem volt hamis? A „jogállami követelményekre” mint a döntés alkotmányossága melletti indokra hivatkozó Alkotmánybíróság ezekben a kérdésekben eltekintett a jogállami követelmények vizsgálatától.

Az indokolás zárása *sem felel meg* az ésszerű érvelés követelményeinek. A [78] bekezdésben a testület – miután az indítványokat minden esetben megalapozatlannak találta – közli, hogy az ilyen természetű parlamenti jogalkotás mércéje nem lehet kizárólag az alkotmányos büntetőjog, hanem figyelembe kell venni a „társadalmi megbékéléshez fűződő közérdek szempontját” is. Ha az Alkotmánybíróság szerint egyik alkotmányossági kifogás sem állta meg a helyét, akkor miért kell az alkotmányossággal konkuráló „társadalmi megbékéléshez fűződő közérdeket” külön figyelembe venni a döntés meghozatalakor? Nyilvánvaló, hogy ez a záró gondolat az érvelés végén esetlegesen fennmaradó kétségeink eloszlatását célozza. Ám az idézett argumentum helye és funkciója is téves, mivel a teljes indokolásnak arra a vizsgálatra kellett volna épülnie, hogy megalapozottan beszélhetünk-e a jogalkotó által megjelölt közérdek (helyesebben alkotmányos elv) fennállásáról, és amennyiben igen, akkor ez igazolhatja-e az alkotmányos büntetőjog elveitől való eltérést. Ahogyan maga a testület fogalmaz a [46] bekezdésben: „A lezárt jogviszonyok érinthetetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.” Az erre vonatkozó mérlegelést azonban hiába keressük a határozatban.

### III.

#### A döntés külső körülményei

Ha bizonyítani kívánjuk azt az állításunkat, hogy a vizsgált határozat koncepciós eljárás eredményeként született meg, nem elég csupán az indokolás logikai ellentmondásaira, hiányosságaira rámutatnunk, hanem szemügyre kell vennünk a döntés *kontextusát* is.

A koncepciós jelleggel csak indirekt kapcsolatban áll, mégsem pusztán technikai probléma, hogy az Alkotmánybíróság a határozatát az első bírói alkotmányossági beadványt (2011. április 7.) követő két és fél év után hozta meg, holott maga az Alaptörvény [24. cikk (2) bek. b) pont] rendelkezik a *90 napos határidő-*

*ről* a bírák által kezdeményezett ügyekben. A döntés ezért még akkor is jelentős késéssel született meg, ha levonjuk belőle az Alaptörvény 2012. január 1-jén történő hatályba lépését megelőző időt, illetve azt az időtartamot, amíg az Alkotmánybíróság felhívására az új Alaptörvénynek megfelelően az indítványozók átalakították az indítványuk tartalmát.

A testület késlekedése önmagában is bizalomromboló hatású. Nehéz megmagyarázni, hogy miért előzték meg e döntést például különböző önkormányzatok által meghozott adójogszabályok alkotmányossági vizsgálatai.

Ezek a körülmények azonban még csak indíciumai lehetnek egy koncepciós eljárásnak. A koncepciós bírósági eljárások lényegi eleme nem a jogi indokolás tökéletlensége vagy az eljárási szabályok áthágása, hanem az, hogy az ítéletek ténybeli alapja hiányzik vagy erősen csökevényes. Ennek pedig igen könnyen észlelhető jelei vannak a határozatban.

Ahogy utaltunk már rá, a határozat akkor lenne bármilyen értelemben is védhető, ha valóban „súlyos zavar” állt volna be a magyar igazságszolgáltatás működésében a törvény által említett időszakban. Az első probléma, amivel szembe kell néznünk a ténybeli alapok valóságtartalmának tisztázásakor, hogy milyen állapothoz *képest* jelentkezhetett ez a súlyos zavar. Amennyiben az igazságszolgáltatás ideális, vagy ahhoz közelítő gyakorlata a viszonyítási alap, akkor világos, hogy ennek az ominózus időszak judikatúrája nem felelt meg.

De a hivatkozási ponttá vált Balsai-jelentésben ([42] bekezdés) említett problémák egyáltalán nem az adott periódus sajátos hibái voltak. Azok az anomáliák, amelyek akkor jelentkeztek (csékély számú és súlyú terhelő bizonyíték alapján történő elítélés, hiányos, meggyőző erő nélküli, illetve sablonos indokolások, bizonyítási indítványok érdemi indokolás nélküli elutasítása), sajnos *általában is* jellemezték és jellemzik a rendszerváltás óta a magyar ítélkezési gyakorlatot.<sup>13</sup> Ettől a rutintól az ügyészség és a bíróság a 2006-os események kapcsán sem tért el, sőt önmagukhoz képest *sokkal körütekintőbben* jártak el, mint általában, és ez adatokkal is bizonyítható.

Ha az előzetes letartóztatások számadatait vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a zavargások kapcsán 172 személlyel szemben indítványozta az ügyészség az előzetes letartóztatást, és a bíróság 145 esetben rendelte azt el első fokon (84%-os eredményesség), de ezek 80%-át a másodfokú bíróság megváltoztatta, és megszüntette az előzetes letartóztatást (így 17%-os a végső eredményesség).<sup>14</sup> A legfőbb ügyész éves országgyűlési beszámolója szerint ez az arány éves átlagban 2005-ben

13 Részletesen lásd *Bencze Máttyás: Az ártatlanság vélelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróságok bizonyítási gyakorlatában*. Belügyi Szemle, 2011/9. sz. 95–125.

14 Az őrzők őrzése. A Magyar Helsinki Bizottság értékelése a 2006-2007-es zavargásokról. Fundamentum. 2007/1. sz. 112–113.

93,4%, 2006-ban 92,3%, 2007-ben pedig 92,1% volt.<sup>15</sup> Ebből a számsorból kiviláglik, hogy a letartóztatások kapcsán éppen az ellenkezője igaz annak, ami a határozat reflektálatlan kiindulópontja: valójában a törvény hatálya alá tartozó esetekben sokkal szigorúbban ítélte meg a bíróság, hogy fennálltak-e az előzetes letartóztatás feltételei, mint egyébként.

Hasonló számarányok jellemzik az *ügyészség* tevékenységét is. Az általános adatokat áttekintve azt látjuk, hogy a nyomozó hatóság által vádemelési javaslattal az ügyész elé terjesztett ügyekben 2005-ben 12,1%-os, 2007-ben 13,5%-os, míg 2011-ben 13,9%-os arányban hozott az ügyész nyomozást megszüntető határozatot.<sup>16</sup> Ehhez képest a 2006-os eseményekkel összefüggésben 302 civil személlyel szemben indult nyomozás, amelyet az ügyész 164 személy esetében szüntetett meg (54%).<sup>17</sup> Ez az arány még annak tudatában is elgondolkodtató, hogy ebben a kimutatásban a terhelték és nem az ügyek számáról van szó.<sup>18</sup>

Sajnálatos, hogy a sokat emlegetett ügyészi váderedményességről az érintett ügyek vonatkozásában nincs hivatalos adatunk. Annyi biztos, hogy az ügyész 143 civil személlyel szemben emelt vádat,<sup>19</sup> de arról nem találtunk hivatalos kimutatást, hogy hányat ítél el ebből a bíróság. Ha az Alkotmánybíróság hivatkozása ([42] bekezdés) valós, akkor csupán 22 civil bűnösséget mondta ki bíróság (15%-os váderedményesség, szemben az átlagos 96-97%-kal).

Az Alkotmánybíróság ezen adatok megismerésétől nem volt elzárva, időt is bőven adott magának arra, hogy utánanézzon, azonban mégsem ezt tette, hanem mindenféle – változó színvonalú és politikai indíttatású – jelentésre hivatkozva tényként kezelte, hogy a vizsgált időszakban valami „félresiklott” az igazságszolgáltatás menetében, és legitim igénynek tekintette a parlamenti „igazságtételt”.

#### IV.

#### A döntés értékelésének lehetséges irányai

A fentiek alapján talán világossá vált, hogy egy olyan alkotmánybíróági döntést, mely *nem igazolható* alkotmányjogilag releváns érvekkel, más fogalmi keretben lehet értelmezni és magyarázni, mint akár egy erősen vitatható határozatot. Az utóbbi esetben lehet esély arra, hogy a testület – akár a koherenciára való törekvés igénye, akár szakmai presztízsének megőrzé-

se miatt – komolyan veszi a bírálatot, és a szakmai érvek hatására módosít a gyakorlatán. Ha ezek a feltételek adóttak, akkor van létjogosultsága a tisztán igazolás-elméleti megközelítésnek, mely elvonatkoztat a döntés kialakítására ható tényezőktől, és azáltal kíván hatást elérni, hogy a döntés indokolásának (igazolásának) tarthatatlanságára mutat rá. A jelen határozat esetében azonban öncélúvá válna ez a megközelítési irány. Éppen arról nem mondana semmit, hogy miként születhetett meg egy ilyen határozat. Holott mára sokkal inkább ennek a kérdésnek van tétje az elemzők számára, és nem annak, hogy a bírói függetlenségnek vagy a jogállamiságnak milyen koncepciója bontakozik ki a testület állásfoglalásából. Ez utóbbinak akkor lenne értelme, ha alappal feltételezhetnénk, hogy a döntés mögött egy koherens, a későbbiekben is irányadó alkotmányjogi dogmatika húzódik meg. A tudományos elemzésnek ezért át kell váltania a *felfedezés-elméleti perspektívára*, mely a szociológiai vizsgálódásokat helyezi előtérbe. Az ilyen kutatások képesek megvilágítani a döntés mögött meghúzódó külső tényezőket.

Fontos, hogy a *szociológiai módszerrel* nem a döntésre ható konkrét külső faktorokat igyekszünk számba venni (pl. politikai nyomás, esetleg a bírák személyes elköteleződése az „igazságtétel” ügye mellett, stb.). Nem azért, mintha a gyanakvásnak nem lenne létjogosultsága az ügyben, de az adott döntés kialakításában szerepet játszó illegitim folyamatok feltárása sokkal inkább a politika és az újságírás feladata, tudományos tétje kevés van.

Elméleti szempontból sokkal érdekesebb az a probléma, hogy *miként jutott el* oda az Alkotmánybíróság, hogy a politikai és szakmai nyilvánosság elé állhasson álláspontjával és érveivel. Feladatunk így az ezt lehetővé tevő *általános* szociológiai feltételeknek és okoknak a tisztázása lesz. A következőkben *két lehetséges magyarázat* fogalmi keretének és tartalmi elemeinek körvonalait vázoljuk fel.

##### 1. Bírói önkorlátozás

Magyarázhatják-e a bíróság döntését olyan, napjainkban népszerű és az alkotmányjogi diskurzusban is gyakran reflektált stratégiai megfontolások, mint a bírói önkorlátozás? Az alkotmányos felülvizsgálat során gyakorolt bírói önkorlátozás – amelyet a nemzetközi szakirodalom legújabbban a „*judicial deference*” kifeje-

15 <http://www.parlament.hu/irom39/00260/00260.pdf>, <http://www.parlament.hu/irom39/00279/00279.pdf>, <http://www.parlament.hu/irom39/00290/00290.pdf>. Az arány azóta sem változott sokat, a 2011-es adat 91,5% volt: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok7773.pdf>

16 A forrásokat lásd fentebb a 15. lábjegyzetben. Érdekes módon a 2006-os ügyészi beszámoló nem tartalmaz ilyen adatot.

17 A forrásra lásd fentebb a 15. lábjegyzetet.

18 Nem feltételezzük, hogy túl nagy torzulást eredményezne ez a módszertani különbség, mert ha így lenne, erre a legfőbb ügyész a beszámolójában minden bizonnyal kitért volna.

19 <http://www.parlament.hu/irom39/00279/00279.pdf>

zéssel illet<sup>20</sup> – azt jelenti, hogy a bíróság tiszteletben tartja a jogalkotó alkotmányértelmezését, és érvényesnek nyilvánítja a vizsgált szabályt annak ellenére, hogy maga a testület másképpen értelmezné a szabály által érintett alkotmányos rendelkezést. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy ez a gyakorlat kizárólag *akkor legitim*, ha a jogalkotó az alkotmányos felhatalmazás keretei között maradván a döntés szempontjából releváns alkotmányszöveg ésszerűen védhető olvasatával áll elő a jogalkotás során. A bírói önkorlátozás támogatói többek között azzal érvelnek, hogy a közösségi döntéshozatal során a legerősebb demokratikus legitimitással rendelkező törvényhozásra kell bízunk az alkotmány értelmezését, és csak akkor lehet helye a törvényhozó álláspontját felülről bírói kontrollnak, ha a jogalkotó az alkotmányosság szempontjából nyilvánvalóan hibás döntést hozott.<sup>21</sup> A semmisségi törvénnyel összefüggésben azonban megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó *nem mérlegelte* a szabályozással érintett alkotmányos elvek súlyát, sőt egyszerűen figyelmen kívül hagyta a releváns alkotmányi rendelkezéseket, így döntése egyértelműen átlépte az alkotmányosan védhető értelmezések határvonalát. Erre tekintettel a bíróság határozata sem magyarázható azzal, hogy a testület azért nyilvánította érvényesnek a semmisségi törvényt, mert önkorlátozást gyakorolva tiszteletben tartotta a törvényhozó mérlegelését. Hiába kívánánk tehát ezen elméleti kontextusra tekintettel a legjobb színben feltüntetni a döntést, a végeredmény és az annak alátámasztására irányuló érvelés még egyfajta önkorlátozó bírói hozzáállással sem igazolható. Azokban az esetekben ugyanis, amikor a jogalkotó valamely alapjogot vagy alkotmányos elvet jelentősen korlátozó jogszabályt fogad el – a semmisségi törvény pedig ennek a példája –, és a bírói felülvizsgálat jogával felruházott testület megkerüli a jogalkotó mérlegelésének értékelését, az alkotmánybíráskodás valódi funkciója üresedik ki.<sup>22</sup>

## 2. Institucionalizmus

Az alkotmánybíráskodásról szóló modern szakirodalom egy része nem csupán az intézmény ítélező funkcióját vizsgálja, hanem olyan *politikai aktorként* – egyfajta „*veto player*”-ként – ábrázolja e bírói szervet, melynek önálló stratégiája van, és igyekszik minél erősebb pozíciót kivívni a politikai játéktérben.<sup>23</sup> Ez a felfogás a politikai intézmények cselekvéseit nem önmagában, hanem a többi intézménnyel folytatott interakciók kontextusában elemzi.<sup>24</sup> Ennek megfelelően az alkotmánybíráskodás politikai szereplőként tűnik fel, amelyek befolyásolni kívánják a közösségi döntéshozatal eredményét, és amelyre az alkotmányos felülvizsgálat jogköre teremt lehetőséget számukra. Valamely törvényhozási aktus alkotmányellenessé nyilvánításával ugyanis megakaszthatják a fennálló helyzet megváltoztatására irányuló politikai folyamatokat. Az alkotmánybíráskodás tehát saját intézményi érdekeik és céljaik eléréséhez eszközként használhatják döntéseiket. Így az alkotmányjogilag problematikus, nehezen magyarázható döntéseik *értelmet nyerhetnek hatalmi-politikai szemszögből*. Ekkor megtörténhet (többször meg is történt már),<sup>25</sup> hogy az alkotmánybíráskodás funkcióját ellátó intézmény engedményt tesz a kormánynak vagy a törvényhozási többségnek azért, hogy megőrizze vagy erősítse a pozícióját. Erről lenne szó a magyar Alkotmánybíróság esetében is?

A feltételezést alátámasztani látszik, hogy a semmisségi döntés után két hónappal a törvényhozás eltörölte az alkotmánybírákra irányadó 70 éves felső életkori határt, amivel a jövőre nézve jócskán megerősítette a jelenlegi testületet. A semmisségi döntéssel szemben legkevésbé kritikus olvasat szerint tehát a jelentős politikai nyomás miatt ebben a – politikai jobboldal számára szimbolikus jelentőségű, de közvetlenül viszonylag kevés állampolgárt érintő – kérdésben engedett az Alkotmánybíróság az alkotmá-

20 Az alkotmányelméleti diskurzus a bírói felülvizsgálat körében gyakorolt önkorlátozás doktrínáját leggyakrabban James Bradley Thayer elméletére vezeti vissza. (Lásd Posner, Richard A.: *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*. California Law Review. 2012. 3. 522–525.) Thayer már a XIX. század végén úgy érvelt, hogy az Egyesült Államok Legfelső Bírósága csak akkor érvénytelenítheti a kifogásolt jogszabályt, ha annak alkotmányellenessége olyannyira nyilvánvaló, hogy azt ésszerűen senki sem vonhatja kétségbe. Thayer arra a belátásra alapozta álláspontját, hogy az alkotmány egyidejűleg többfajta tartalommal is megtölthető, és annak eldöntése, hogy az alkotmányosság szempontjából egyenrangú értelmezések közül melyik érvényesüljön a közösségi döntéshozatal során, elsősorban a törvényhozás hatáskörébe tartozik. (Lásd Thayer, James Bradley: *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*. Harvard Law Review. 1893. 3. 144.)

21 A „judicial deference” melletti érvelés azonban nem korlátozódik a demokratikus legitimitás politikai filozófiai argumentumára. A bírói önkorlátozás koncepcióját erősítő érvek körében gyakran hivatkoznak a törvényhozás bíróságokkal szembeni sajátos szakértelmére és kompetencia-fölényére a politikaformálás folyamatában. Aileen Kavanagh álláspontja szerint azonban a szakértelem érve nem igazolhatja általánosságban az önkorlátozó bírói magatartást. Csak a vizsgált eset körülményeire tekintettel (mi a kifogásolt szabályozás tárgya, milyen alapjogot érint, milyen következményekkel járhat a döntés a jogrendszer egészére nézve) dönthetünk arról, hogy rendelkezik-e kellő szakértelemmel a bíróság az ügy eldöntéséhez, vagy indokolt-e inkább egy „deferential” hozzáállás, amely kiemelt súlyt tulajdonít a törvényhozó alkotmányértelmezésének. Lásd Kavanagh, Aileen: *Deference or Defiance? The Limits of the Judicial Role in Constitutional Adjudication*. In: *Expounding the Constitution – Essays in Constitutional Theory* (ed. Huscroft, Grant). Cambridge. Cambridge University Press. 2008. 197–198.

22 Lásd Allan, T.R.S.: *Deference, Defiance, and Doctrine: Defining the Limits of Judicial Review*. The University of Toronto Law Journal. 2010. 1. 53.

23 Volcansek, Mary L.: *Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy*. European Journal of Political Research. 2001. 39. 350.

24 E megközelítés általános jellemzőinek összefoglalására lásd Dyeve, Arthur: *Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour*. European Political Science Review. 2010. 2. 304–314.

25 Lásd Badó Attila–Bóka János: *Az Egyesült Államok jogrendszere*. In: *Betekintés a jogrendszerek világába* (szerk. Badó Attila–Bencze Máttyás). Szeged. Studio Batiq. 2007. 85–86.

nyosság védelmi szintjéből, de ez még *nem zárja ki* azt a lehetőséget, hogy a testület a későbbiekben visszatér alkotmányvédő szerepéhez.

Meggyőződésünk azonban, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi ténykedése nem magyarázható kielégítően az *institucionalista* megközelítés segítségével. Ezek a teóriák ugyanis a működő demokratikus jogállamok intézményes gyakorlatára reflektálnak, amely behatárolja magyarázó erejüket is. Az alkotmánybíróságok ebben a modellben nem kényszerülnek arra, hogy olyan döntéseket hozzanak, amelyek lényegi funkciójukat üresítik ki, és ezáltal lerombolják integritásukat és tekintélyüket.

Erre tekintettel, ha fel is tesszük, hogy az Alkotmánybíróság döntését, azaz a kormányzattal való konfrontáció elkerülését az intézmény hosszú távú fennmaradásának érdeke motiválta, a testület e lépése akkor sem tekinthető valódi stratégiának, mert annak követése végső soron az intézmény alkotmányos státuszának de facto megszűnéséhez vezet. A most vizsgált döntés és az elmúlt hónapokban hozott, politikailag érzékeny kérdéseket érintő határozatok éppen ebbe az irányba mutatnak.

Technikailag természetesen megtörténhet, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben ismét az alkotmány elveinek megfelelően fog dönteni, de ez a meghozott verdikt hosszú távon rendkívüli módon gyengíti a testület hitelességét és így legitimitását. Nehéz elképzelni, miként lehet ezután komolyan venni a testület törvényeket megsemmisítő döntéseit.

Nem annak vagyunk tehát szemtanúi, hogy az Alkotmánybíróság a politikai-hatalmi centrumok erőterében lavírozik, és saját intézményes pozícióit védi. Inkább annak, hogy a testület *feladta* olyan irányú törekvéseit, hogy a jelenlegi kormányzattal szemben önálló politikai szereplőként határozza meg önmagát. A semmisségi döntés – és az elmúlt időszak bírósági gyakorlata – azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság esetében nem beszélhetünk önálló, a törvényhozó hatalom érdekeitől függetleníthető intézményi preferenciákról, így pedig a testület politikai döntéshozatalra gyakorolt hatása sem mérhető. Ebből az is következik, hogy felesleges olyan szociológiai kategóriákkal leírni az Alkotmánybíróság működését, melyek egy többé-kevésbé jól működő demokráciában jellemzik az alkotmánybíróságok lehetséges stratégiáit.

## V.

### A döntés értékelésének adekvát fogalmi kerete

A megfelelő magyarázó erőt egy *fordított tranzitológiai* megközelítés biztosíthatja. A tranzitológia a különböző diktatórikus politikai berendezkedések és a demokrácia közötti átmenet gazdasági, politikai és szociológiai kérdéseivel foglalkozik,<sup>26</sup> de az ellentétes irányú folyamatok leírására is alkalmas lehet. Ebben a keretben kutathatók azok az általános feltételek és okok, amelyek relevánsak az Alkotmánybíróság döntésének elméleti magyarázatakor.

Tranzitológiai szempontból különösen érdekes kérdés, hogy milyen *feltételek* tették lehetővé, hogy a testület jelenlegi gyakorlatát előidéző ok – a politikai nyomás megléte – szinte akadálymentesen tudott érvényesülni a függetlenségére és hatalmi ellensúly mioltára valaha joggal büszke intézményben.

A 2010 óta fokozatosan végrehajtott „*court-packing*” csak részben szolgál magyarázatul. Történeti tény ugyanis, hogy a semmisségi törvény a 2010 előtt kinevezett bírák körében is 4:3 arányban „győzött”, ráadásul a többségi döntést támogató elnök és az előadó bíró is a „régiek” közül került ki. Úgy véljük, hogy a legjobb magyarázatot egy olyan politikai *konformizmus* megszilárdulása jelenti a testületen belül, mely 2010-ig viszonylag csekély szakmai tekintélyvesztés mellett tudta befolyásolni az Alkotmánybíróság működését és döntéseit.<sup>27</sup> A testület még azt az alkotmányjogi nyelvet használta, mely képes volt többé-kevésbé legitim igazolást nyújtani a bizonytalan lábakon álló határozatainak is.<sup>28</sup> A 2010-es választásokat követően azonban a politikai megfelelésre törekvés szétzúzta a szakmai integritás e maradványát is. Az Alkotmánybíróság határozata az ún. semmisségi törvény alkotmányosságáról ezért nem keltett túl nagy meglepetést azok körében, akik az elmúlt években figyelemmel kísérték a testület ítélezési gyakorlatát. Ettől függetlenül a döntés visszalépést jelző mérföldkőnek tekinthető az eddigi közel két és fél évtized alkotmánybíróági esetjogában. A bírósági szerepfelfogás fokozatos átalakulásának jelei azonban már korábban megmutakoztak. Ennek egyik példája a különadó-„döntéssorozat”, amelyet a szakma kellő kritika nélkül, a kifogásolt jogsza-

26 Tudatában vagyunk annak, hogy a tranzitológia módszertana több aspektusból tisztázatlan, kétségtelen azonban, hogy a vizsgálódási tárgy létezik, és tudományos magyarázatot igényel. A problémák ismertetésére lásd *Gans-Morse, Jordan: Searching for Transistologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm*. In: *Post-Soviet Affairs*, 2004. 4. 320–349. ill. *Jankauskas, Algimantas – Gud inskas, Liutauras: Reconceptualizing Transistology: Lessons from Post-Communism*. In: *Lithuanian Annual Strategic Review 2007* (eds.: Raimundas Lopata–Jūratė Novagrockienė–Gediminas Vitkus). Vilnius. Military Academy of Lithuania. 2008. 181–199.

27 Néhány ilyen döntés áttekintésére lásd *Bencze Máttyás: Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A magyar büntetőbírói gyakorlat viszonya az alkotmányhoz*. *Fundamentum*. 2007/3. sz. 7–8.

28 Ennek a régebbi típusú politikai konformizmusnak a halvány visszfénye tükröződik a semmisségi döntésben is: bár az Alkotmánybíróság a hatalom érdekeinek megfelelően dönt, nem szívesen konfrontálódik más, befolyásos rétegekkel sem (bírák, ügyészek, rendőrök). Így a döntésben valamelyest érzékeltette, hogy jogászai testületként nem tartja teljesen rendben lévőnek a törvényt, és nyíltan nem mondta ki, hogy az igazságszolgáltatás nem működött jogállami módon a kérdéses időszakban.

bályt megsemmisítő rendelkező rész üdvözlésével fogadott, ahelyett, hogy érdemben vizsgálta volna a döntés indokolását, amelyben már előre látható volt, hogy a testület mit „gondol” az alkotmányos garanciákról, a politikai hatalom korlátairól, és általában az alkotmányos demokráciák karakteréről.<sup>29</sup> A közsférában kifizetett végkielégítésekre kivetett 98%-os adó alkotmányos felülvizsgálata során a testület ugyanis a kifogásolt szabályozást egy olyan alkotmányos rendelkezésre hivatkozással bírálta el, amely nyilvánvalóan *ellentmond* az alkotmány értékrendjének. A vizsgálat során ugyanis a többségi határozat a különadó törvénybe iktatásával egyidejűleg az Alkotmány szövegébe emelt 70/I. § (2) bekezdésére<sup>30</sup> tekintettel értékelte az új adójogszabály alkotmányosságát. A hivatkozott alkotmányjogi rendelkezés az adókötelezettség *visszaható hatályú* megállapítását tette lehetővé, amely az egyén állammal szembeni pozíciójának hátrányosabb megváltozását vonná maga után. Ez a rendelkezés a jogállamiság egyik legfontosabb dimenziójának, a jogbiztonság követelményének durva megsértését jelenti. A többségi döntés azonban a jogbiztonság nyilvánvaló sérelmét úgy kezelte, mint az általános szabály alóli *kivételt*, melynek igazolását egyszerűen a jogalkotó akaratára hivatkozás jelentette.<sup>31</sup> A mércét a különadó felülvizsgálata során tehát nem a klasszikus jogállamiság-klauszula, illetve a közteher-viselésre vonatkozó általános rendelkezés szolgáltatta, hanem az újonnan az alkotmányba illesztett, alkotmányossági szempontból súlyosan aggályos rendelkezés. A bíróság érvelése szerint ugyanis a támadott rendelkezés megsemmisítését az indokolta, hogy a jogalkotó túllépett az alkotmányi felhatalmazáson – még egyszer hangsúlyozzuk, az újonnan beillesztett 70/I. § (2) bekezdésen: egyfelől az adókötelezettséget nem kizárólag a jó erkölcsbe ütköző módon kifizetett juttatásokra, hanem a törvényi előírás alapján, jogszerűen megszerzett jövedelmekre is elrendelte, másfelől a felhatalmazásba foglalt külön

mértékű adó helyett a jövedelem szinte teljes elvonásával járó adómértéket állapított meg. A testület a második különadó-döntésben sem változtatott a korábbi felfogásán, amikor rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróságnak a fenti, módosított – [70/I. § (2) bekezdés<sup>32</sup>] – alkotmányjogi keretek között kellett vizsgálnia a Törvény részben megváltozott, új rendelkezéseit.”<sup>33</sup> A testület tagjai közül egyedül Kiss László gondolta úgy, hogy az alkotmányos mérce szempontjából a jogállamiság-rendekezésnek és az általános közteher-viselési szabálynak van relevanciája.<sup>34</sup>

Milyen következtetéseket vonhatunk le a különadó-döntésből? A bíróság *látszólag* az alkotmányosság védelmezőjeként járt el, mert megsemmisített egy nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályt. Ha azonban a döntés indokolására pillantunk, akkor azt látjuk, hogy a testület lényeges alkotmányos garanciák alkalmazásától tekintett el. Az elmúlt időszakban az Alkotmánybíróság egyik újabb tagja, Pokol Béla értekezett arról, hogy az alkotmánybírósági döntésekben megjelenő valódi, tartalmi alkotmányjogi állásfoglalások nem a rendelkező részekből, hanem a döntések indokolásaiból olvashatóak ki.<sup>35</sup> Ez a megállapítás érthető mindazoknak, akik ismerik az alkotmányjogi diskurzusok természetét. A nagy ívű, elvi alkotmányelméleti megállapítások ugyanis a legkritikább esetben érkeznek a törvényhozás oldaláról. Ebben a feladatban elsősorban az alkotmányértelmezés lehetőségével felruházott bírói testületek, és e testületek tevékenységét éber figyelemmel kísérő tudomány képviselői járnak az élen. Az alkotmányjogi dogmatika alakításának egyik legfőbb tere ugyanis az alkotmányt érintő bírói döntések indokolása és az arra reflektáló tudományos párbeszéd. Pokol szerint azonban az Alkotmánybíróság döntéseinek indokolása arra nyújt lehetőséget, hogy néhány bíró a valódi vita kizárásával, saját meggyőződésének megfelelően alakítsa az alkotmány tartalmát.<sup>36</sup> Az aktivista alkotmányértelmezésre épülő

29 Ilyen fontos kivétel Somody Bernadette vagy Chronowski Nóra írása, akik a döntés jelentőségét nem elsősorban a különadót előíró jogszabályi rendelkezések megsemmisítésében, hanem – negatív előjellel természetesen – a jogállamiság elvének félretételében, illetve az alkotmány értékrendjével ellentétes alkotmánymódosítás felülvizsgálatának megkerülésében jelölték meg. Lásd: *Somody Bernadette: Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. Jogesetek Magyarázata. 2011. 1. 3–9., illetve Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében. Jogesetek Magyarázata. 2012. 3. 3–11.*

30 70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg.

31 *Vörös* szerint az általános szabály az alapjog tulajdonképpen megfogalmazása, amelynek „kivétel”, „speciális szabály” révén magában az Alaptörvényben való korlátozása megengedhetetlen, hiszen az így előálló belső ellentmondás az Alkotmánybíróságot a lex specialis alkalmazására csábíthatja, aminek folytán kiürül magának az alapvető jognak a tartalma. Szerinte sem ronthatja le a jogállamiság-jogbiztonság követelményét, vagy az emberi méltóság alapvető jogát semmilyen kivétel vagy speciális szabály, még akkor sem, ha – amint ez az utóbbi években gyakran megtörtént – az Alaptörvény sorozatos módosítása révén az Alkotmánybíróság által korábban alkotmányellenesnek nyilvánított törvényi szabályozást „kivételként”, „speciális szabályként” utólag beemelték az Alaptörvénybe. Az ebből keletkező inkohérenzia feloldására az Alkotmánybíróságnak van hatásköre: a feloldás módja pedig – az egymásnak ellentmondó általános és speciális szabályok közötti választási kényszer miatt – csak az általános szabályként megfogalmazott alapvető jog alkalmazása melletti döntés lehet, azaz a neki ellentmondó „kivétel”, „speciális szabály” figyelmen kívül hagyása. *Vörös Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. Fundamentum. 2014. 3. 3. 64.*

32 70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.

33 37/2011. (V.10.) AB-határozat, ABH 2011, 225, 233.

34 184/2010. (X.28.) AB-határozat, ABH 2010, 900, 930-940

35 Lásd *Pokol Béla: Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései. Jogelméleti Szemle. 2013. 4. (http://jesz.ajk.elte.hu/pokol56.pdf)*

36 *Pokol: i. m.*



magyar gyakorlat pedig súlyosan problematikus, amennyiben a bíróságok döntése a törvényhozó hatalom mozgásterének szűkítéséhez vezet. Pokol állítása azonban figyelmen kívül hagyja azt a nagyon fontos tételt, hogy az alkotmányos garanciák funkciója éppen a politikai hatalommal szembeni normatív korlátok lefektetésében és így a jogalkotó cselekvési szabadságának keretek közé szorításában áll. Arról lehetnek vitáink, hogy mi a tartalma e normatív korlátoknak. Az ésszerű pluralizmus *rawls*-i konstrukciója éppen azt a belátást juttatja kifejezésre, hogy racionálisan gondolkodó egyének különböző, de egyaránt plauzibilis nézeteket vallanak az alapjogok tartalmáról és azokról az igazságossági megfontolásokról, amelyek a politikai döntések érvényességi kritériumaként szolgálnak.<sup>37</sup> Azaz az alapjogok körét és terjedelmét érintő nézetkülönbségek elkerülhetetlenek az alkotmányos demokráciákban. Ezek a viták pedig összekapcsolódnak azzal a kérdéssel is, hogy melyik politikai intézményre ruházzuk az alkotmányértelmezés végső jogát. Azt az állítást azonban aligha vonhatjuk kétségbe, hogy a jogalkotó cselekvésének vannak korlátai. Erre tekintettel a probléma nem abban áll, hogy az alkotmánybírói döntések indokolásában az alkotmány erkölcsi tartalmú rendelkezéseit kibontó, alapjogvédő bírói érveléssel szembesülünk, amelynek célja a törvényhozás határainak pontos kijelölése. Ez a jelenség az alkotmány és a hozzá kapcsolódó bírói felülvizsgálat természetéből következik. A *valódi probléma* akkor jelentkezik, ha az indokolásból egy olyan bírói hozzáállás bomlik ki, amely a normatív korlátok teljes eliminálását engedélyezi a jogalkotó számára.<sup>38</sup> És ezért jelent különösen nagy veszélyt a jogállamiságra nézve a különadóról szóló döntéshez fűzött bírói érvelés, amelyben a testület még csak nem is reflektált az *alkotmány értékeivel nyíltan szembehelezkedő alkotmánymódosítás* problémájára.

A jogvédő hozzáállás feladásának folyamata világosan kirajzolódik azokból a későbbi döntésekből, amelyeket a szakmai nyilvánosság még igyekezett az alkotmányosság győzelmeiként értékelni. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) *határozatában* ugyan alkotmányellenesnek nyilvánította a *kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését* lehetővé tevő jogszabályi

rendelkezéseket, ám a kifogásolt szabályt meglepő módon nem visszaható hatállyal, hanem a *jövőre nézve* semmisítette meg, így a kormányzati szándék a rendelkezés hatályosságának közel egyéves időtartama alatt teljesült. A rendes bíróságok előtt jogorvoslatot keresőket pedig maga az Alkotmánybíróság fosztotta meg a valódi jogvédelem lehetőségétől, amikor elutasította azokat a bírói kezdeményezéseket és annak az alkotmányjogi panasznak a befogadását, amelyek a testület által alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazási tilalmának kimondását kérték egyedi ügyekben. Az elutasító döntések rendkívül ingatag, néhol bizarr érveken nyugodtak. Az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezéseket lényegében arra hivatkozással utasította el a testület, hogy általános alkalmazási tilalom elrendelésének hiányában a jogsérelem orvoslásának lehetőségét eseti jelleggel sem lehet biztosítani, mert ez sértené a törvény előtti egyenlőség és a jogbiztonság elvét. (A hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokat ugyanis hasonlóan kell elbírálni.)<sup>39</sup> Ez az értelmezés egyfelől ellentétes az alapjogvédelem céljával, mert a jogvédelem indokolatlan szűkítését eredményezi, másfelől annak kimondásával egyenértékű, hogy amennyiben egyesek kénytelenek elszenvedni alapjogaik súlyos sérelmét, akkor a velük azonos helyzetben lévőknek is tűrniük kell e jogsértő helyzetet, hiába kereshetnének egyébként jogorvoslatot a bíróságok előtt. Az alkotmányjogi panasz visszautasítását pedig azzal magyarázta a testület, hogy a befogadás törvényi feltételei nem álltak fenn, mert a panasz nem vetett fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.<sup>40</sup> Azaz ebben az esetben az a tény zárta ki az egyéni jogvédelem igénybevitelének lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság már korábban, absztrakt normakontroll keretében megállapította a jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét.<sup>41</sup>

Az előbbi ügghöz hasonlóan nem jelentett valódi jogorvoslatot a *bírák nyugdíjazásának* kérdésében született alkotmánybírói döntés sem.<sup>42</sup> Jóllehet a bíróság megsemmisítette azt a szabályt, amely elrendelte a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltő

37 *Rawls, John*: Political Liberalism. New York. Columbia University Press. 1993. 54–58.

38 Pokol Béla aktivizmus-ellenessége korántsem következetes álláspont, amennyiben számára az aktivizmusnak csak az alapjogvédelmi aspektusa mutatkozik problematikusnak. Erre a jelenségre mutat rá Vincze Attila a hallgatói szerződések alkotmányosságát érintő határozat elemzése során, aki a Pokol-féle szerepfelfogásra a „törvénybarát aktivizmus” kifejezést használja. (Lásd *Vincze Attila*: Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról. Jogesetek Magyarázata. 2012. 3. 27–28.) Mi azonban helyesebbnek gondoljuk, ha egyfajta „konzervatív aktivizmusról” beszélünk e jelenséggel összefüggésben. Pokol ugyanis nem általában az alkotmány szövegén túlmutató, morális értelmezésre támaszkodó bírói hozzáállást utasítja el, hanem sokkal inkább azt az aktivizmust, amely saját álláspontjával ellentétes tartalmi döntéshez vezet. Kétségtelen tény, hogy ez a felfogás a jelenlegi hatalmi viszonyok között törvénybarát értelmezésekhez vezet, de egy liberálisabb, az alapjogok iránt nagyobb elkötelezettséget mutató törvényhozás esetén éppen a törvények alkotmányossága nyilvánítása ellen hathat.

39 34/2012. (VII. 17.) AB-határozat, ABH 2012, 263, 268

40 3042/2013 (II. 28.) AB-végzés, ABH 2013, 226, 227-228

41 A bíróság álláspontjának részletes kritikájáról és arról, hogy ez a szerepfelfogás mennyiben vezethet az alkotmányjogi panasz intézményének kiüresedéséhez, lásd *Naszladi Georgina*: Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege. Kommentár az Alkotmánybíróság 3042/2013. (II. 28.) AB-végzéséhez. Fundamentum. 2013. 1. sz. 76–83.

42 33/2012. (VII. 17.) AB-határozat

bírák kötelező felmentését, ám ez a megsemmisítés nem érintette a bírák elmozdítását közvetlenül végrehajtó köztársasági elnöki határozatokat. Az alkotmányellenesség kimondása tehát nem eredményezett valódi konfrontációt a kormányzati hatalommal, mert a korábban felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem állt helyre, a bírói kar egy részének leváltására így akadály nélkül kerülhetett sor.

A felsőoktatási hallgatói szerződésekkel összefüggésben pedig a bírói felülvizsgálat csak formai szempontokra terjedt ki.<sup>43</sup> A testület ugyan megállapította, hogy a hallgatói szerződések kormányrendeleti szintű szabályozása ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel, a tartalmi felülvizsgálat elmaradásának következtében azonban az alkotmányosan aggályos konstrukció – immár törvényi szinten rögzítve, jelentéktelen változtatások mellett – visszakérülhetett a jogrendszerbe. Így a bíróság döntése semmivel sem járult hozzá az intézmény bevezetésével együtt járó alapjog-korlátozás kiküszöböléséhez.

A 98%-os különadót, a kormánytisztviselők felmentését, a bírák nyugdíjazását vagy a hallgatói szerződéseket érintő határozatokra tehát korántsem tekinthetünk az alkotmányosság diadalaként. Ezek a döntések ugyanis nem akasztották meg a kormányzati szándékot, és nem biztosítottak érdemi jogorvoslatot a panaszosok számára. Az alkotmányellenesség bírói deklarálása az előbbi ügyekben nem jelentett komoly politikai kockázatot, a jelentős politikai költséggel járó döntéseket pedig – többek között az alkotmányellenes alkotmánymódosítás bírói felülvizsgálatát vagy a hallgatói szerződés tartalmi vizsgálatát – nem vállalta magára a testület.

A jogállamiság követelményének „felpuhítása” a 2013-as év őszén hozott döntésekben csúcsonodott ki.<sup>44</sup> Úgy tűnik, hogy az abszurd döntések és az elfogadhatatlan indokolások napjainkban a „rendes ügymenet” részévé váltak, és az Alkotmánybíróság már arra sem figyel, hogy alkotmányjogi szempontból védhető érveléssel álljon elő. A semmisségi döntésen túl ez a szomorú jelenség tükröződik a pénznyerő automaták működtetési engedélyét megvonó, vagy a korhatár előtti nyugdíjakat szociális ellátással alakító jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló határozatokban.

Ezekben az ügyekben a testületnek már nem maradt érdemi mozgástere. Az alkotmányjogi logika alkalmazása közvetlenül a politikai hatalom törekvéseinek megakasztását eredményezte volna.<sup>45</sup> Mivel ezt a kockázatot a testület nem vállalta fel, a bírák az alkotmányjogi nyelv mellőzésével hozták meg döntéseiket, érvényesnek nyilvánítva a vizsgált törvényhozási aktusokat. A pénznyerő automaták működtetésének azonnali megszüntetését elrendelő jogszabállyal összefüggésben a bírák nem találták aggályosnak a szerencsejáték szervezés korábban liberalizált tevékenységének mindenfajta átmenet nélküli állami monopólium alá rendelését.<sup>46</sup> Ezzel a jogszabállyal a parlamenti többség egyik pillanatról a másikra szüntetett meg előnyös versenyhelyzeteket, szerzett jogoktól fosztva meg a pénznyerő automatákat üzemeltető vállalkozókat. Bár a bíróság maga is elismerte, hogy a jogalkotó azonnali hatállyal, felkészülési idő hiányában rendelte el az engedélyek visszavonását, a testület szerint az alkotmányos követelményektől való eltérést a jogalkotó által megjelölt közérdek igazolta.<sup>47</sup> Ez a közérdek egyfelől gazdasági, szociális és egészségügyi szempontokat, például az automatákhoz való hozzáférés korlátozásának igényét foglalta magába, másfelől a közelebből meg nem jelölt nemzetbiztonsági kockázatok mérséklésében állt. A jogalkotó által hivatkozott és az Alkotmánybíróság részéről legitimként elfogadott indokok azonban a korábbi szabályozás kialakításakor is egyértelműen fennálltak, így azok említése még önmagában nem igazolta a jogbiztonság elvének durva megsértését. A bíróságnak ebben a helyzetben azt kellett volna vizsgálnia, hogy a korlátozás indokoltságára: *szükségességére* vonatkozó jogalkotói következtetések ésszerűek, *tényekkel* alátámaszthatóak-e. (Főként arra tekintettel, hogy már 2013 júliusában, tehát az alkotmánybírói döntés meghozatal előtt közel három hónappal ismert volt az a kormányzati szándék, hogy a kieső adóbevételek pótlása érdekében a jövőben újabb játékkaszinók és ezáltal nyerőgépek működtetésére irányuló koncessziós pályázatot fog kiírni az állam.<sup>48</sup> Az erről szóló 2013. évi CCXV. törvényt 2013. december 10-én el is fogadta az Országgyűlés.) A döntés indokolásában a legnagyobb zavart mégis az kelti, hogy amíg az érvelés első részében, a

43 32/2012. (VII. 4.) AB-határozat

44 A jogállamiság elvének teljes „lefokozása” már olyan irracionális érvelésnek is teret enged a többségi indokolásban, mint amelyet a közutak melletti reklámozási lehetőség korlátozását vizsgáló bírói határozatban találunk. A többségi döntés szerint ugyan a jogalkotó felkészülési idő nélkül vezetett be újabb tilalmakat, amely lényegében kizárta a jogszabályhoz való határidőben történő alkalmazkodás lehetőségét, de „a jogbiztonság kirívóan súlyos sérelmét az Alkotmánybíróság az említett aggályok ellenére *kivételesen* nem állapította meg” [kiemelés tőlünk – K. Á. – B. M.] . Lásd 3208/2013. (XI. 18.) AB-határozat, ABH 2013, 1147, 1155–1156.

45 A semmisségi törvény alkotmányellenességének kimondását sem lehetett volna viszonylag egyszerűen és hatékonyan „orvosolni”. A közkegyelemmel vagy amnesztiával az lett volna a probléma, hogy az elítélteken rajta marad a bélyeg: bűncselekményt követtek el, de politikai okból megkegyelmeztettek nekik. A kormányzati hatalomnak különösen erős érdeke fűződött ahhoz, hogy ártatlannak nyilvánítsák az elítélteket. Világos, hogy a parlamentnek egy ilyen döntésre nincs kompetenciája, így formálisan a bíróságokra hárította át ezt a feladatot. Ha a testület megsemmisítette volna ezt a döntést, akkor a kormányzat csak az eljárásjogi kereteken nyíltan átlépve tudta volna az elítélteket rehabilitálni.

46 26/2013. (X. 4.) AB-határozat

47 26/2013. (X. 4.) AB-határozat, ABH 2013, 972, 988.

48 [http://nol.hu/gazdasag/20130715-kik\\_tehetik\\_meg\\_tetjüket?ref=sso](http://nol.hu/gazdasag/20130715-kik_tehetik_meg_tetjüket?ref=sso)

[154]-[156] bekezdésekben a bíróság egyszerűen deklarálja, hogy az érintett vállalkozók nem rendelkeznek olyan szerzett jogokkal, amelyre a bizalomvédelem intézménye kiterjedne,<sup>49</sup> addig az engedéllyel rendelkezők tulajdonjogi igényét látszólag elismeri a testület, mert a tulajdonjoggal összefüggő „mérleget” a határozat [160]-[166] bekezdéseiben elvégzi.<sup>50</sup> Talán magyarázatra szorul, hogy amennyiben az engedély mint vagyoni értékű jog nem jelent szerzett jogot, akkor hogyan keletkezett ennél szélesebb alkotmányos védelemben részesülő tulajdonjogi igényt. Azon pedig már nem is csodálkozunk, hogy az ún. mérlegetelési folyamatban az állami beavatkozással okozott *jogsérelem* súlyát a bíróság nem is vizsgálta, így pedig az érdemi arányossági vizsgálat is elmaradt.

A *korhatár előtti nyugdíjak* átalakítását érintő jogszabályok vizsgálata során a bíróság hasonló logikát követett, mint a különadó-döntésekben, amikor az alkotmányos értékekkel ellentétes tartalmú, utóbb az alkotmány szövegébe illesztett rendelkezés alapján határozott a kifogásolt szabályozás alkotmányosságáról. A jogalkotó 2011 novemberében döntött arról, hogy 2012. január 1-jétől megszünteti a korhatár előtti öregségi nyugdíjak rendszerét, és a már megszerzett nyugdíjak meghatározott típusait – így például az országgyűlési képviselők számára megállapított, korhatár előtt folyósított öregségi nyugdíjat vagy a hivatásos állományú tagok által az öregségi nyugdíjkorhatár előtt megszerzett szolgálati nyugdíjat – a továbbiakban szociális ellátás vagy szolgálati járandóság formájában, a korábbi nyugdíjhoz képest csökkentett összegben biztosítja. Erre alkotmányos lehetőséget a korábban hatályos Alkotmány 70/E. §-ba illesztett (3) bekezdés teremtett, amely felhatalmazta a jogalkotót az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás csökkentésére, szociális ellátássá alakítására vagy megszüntetésére. Az előbbi alkotmányos rendelkezésre hivatkozással pedig a bíróság kizárta a kifogásolt szabály vizsgálatát a jogállamiság követelményével és így a szerzett jogok védelmével vagy a tulajdonhoz való joggal összefüggésben.<sup>51</sup> Ebben az esetben – szemben a különadó-határozattal – a bíróság már a támadott törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát sem végezte el a hivatkozott alapjogok és alkotmányos elvek vonatkozásában. A testület az alkotmányos felhatalmazásra tekintettel egyszerűen deklarálta, hogy a szerzett jogok elvonása és a tulajdonjogi váromány korlátozása bármiféle átmenet nélkül is alkotmányos. Ahogyan az a pénznyerő automaták működtetésének megszüntetése esetében is alkotmányos volt.

Az érvelés menete az elmúlt időszak legnagyobb horderejű döntéseiben, a semmisségi-, a nyerőgépvagy a nyugdíj-határozatban lehangoló egyformaságot mutat: alkotmányos demokráciákban a törvényhozó mozgásterét normatív korlátok szűkítik, ám e normatív korlátok betartásától a jogalkotó kénye-kedve szerint eltekinthet, érdemi igazolás nélkül, egyszerűen a *társadalmi igazságosságra mint közérdekre* hivatkozással.

Végül az irracionális érvelések sorába illeszkedik az a határozat is, amely érintettség hiányában utasította vissza a *levélben szavazás lehetőségét* biztosító választási eljárási szabály alaptörvény-ellenességét kifogásoló alkotmányjogi panaszt.<sup>52</sup> A hatályos törvény a levélben szavazás jogát csak a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára biztosítja.<sup>53</sup> Ez a szabályozás kedvezőtlen helyzetbe hozza azokat a választópolgárokat, így köztük a panaszt is, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak, de magyarországi lakcímmel rendelkeznek, mivel ők levélben nem, csak személyesen, valamely külképviselőten szavazhatnak. A diszkriminációt kifogásoló panaszt az eljáró tanács arra hivatkozással utasította vissza, hogy a vitatott szabály, a levélben szavazás kedvezménye nem vonatkozik a panaszosra, azaz annak érintettsége nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság tehát az érintettségnek olyan felfogását követte, amely a jogorvoslat esélyét olyan panaszosoktól vonja el, akiket ésszerű indok nélkül zártak ki valamely jogosultság élvezetéből. A diszkriminatív szabályoknak azonban éppen ilyen a természetük, így a bíróság értelmezéséből arra az elfogadhatatlan következtetésre kell jutnunk, hogy maga a diszkrimináció ténye szünteti meg a *jogvédelem lehetőségét*.

## VI. Mérleg

Az elmúlt időszak gyakorlata olyan *szerepfelfogást* tükröz, amely szerint az Alkotmánybíróság elsődleges feladata *nem az alapjogvédelem* biztosításában, hanem a kormányzati akarat érvényre juttatásában áll. A *hatékony kormányzás* biztosítása azonban sohasem lehet az alkotmánybíráskodás célja. Ha ugyanis elismer-nénk, hogy a legfontosabb alapjogok – a szabályozás során releváns érdekek egyikeként – kormányzati érdekekre tekintettel feláldozhatók, végső soron az egész demokratikus berendezkedés alapvető antropológiáját adnánk fel.

49 26/2013. (X. 4.) AB-határozat, ABH 2013, 972, 988–989.

50 26/2013. (X. 4.) AB-határozat, ABH 2013, 972, 989–990.

51 Lásd 23/2013. (IX. 25.) AB-határozat, ABH 2013, 922, 930.

52 3048/2014. (III.13.) AB-végzés

53 Lásd a 2013. évi XXXVI. törvény 84. § (1) bekezdését és a 266. § (2) bekezdését.

Egyes szerzők szerint a mozgásterében korlátozott és összetételében jelentősen megváltozott Alkotmánybíróság néhány elvi jelentőségű határozata – például a 98%-os különadó vagy a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének lehetőségét megteremtő rendelkezések alkotmányellenessé nyilvánítása – még azt mutatta, hogy a testület a 2010-es kormányváltás után is igyekezett fenntartani az alkotmányosság legfontosabb elveit, és a parlamenti többség ellensúlyaként működni.<sup>54</sup> A kormány és a testület közötti összeütközést pedig ebben a megközelítésben a politikai küzdelmeken túl az intézmények demokrácia-felfogása közötti különbségek kényszerítették ki.<sup>55</sup> Mások számára az Alaptörvényhez fűzött átmeneti rendelkezések bizonyos szakaszait megsemmisítő, valamint a választási regisztráció intézményének alaptörvényellenességét megállapító határozat adott okot arra a bizakodásra, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is az európai alkotmányosság nyelvén kíván beszélni.<sup>56</sup>

Ez az – általunk is hosszú ideig osztott – optimizmus azonban *megalapozatlannak* bizonyult. Véleményünk szerint már az előbbi döntésekből sem olvasható ki elvi, politikai filozófiai szinten reflektált különbség a törvényhozás és az Alkotmánybíróság demokrácia-felfogása között. Erre kívántunk rámutatni többek között a különadó-döntés rövid elemzésével is.

Mára pedig egyértelműen egy olyan bíróság képe körvonalazódik az alkotmánybíróági gyakorlatból, amely végleg lemondott arról, hogy az alkotmányvédelem legfőbb szerveként működjön.

Pedig a „mainstream” alkotmányjogi gondolkodás talán éppen azokban a helyzetekben látja leginkább szükségesnek az alkotmánybíráskodás intézményét, amikor a jogalkotó hajlamos átlépni vagy akár teljesen figyelmen kívül hagyni a politikai hatalom cselekvését szűkítő normatív korlátokat. Ilyen esetekben ugyanis az alkotmánybíróság feladata abban áll, hogy kijelölje a nyilvános igazolás kereteit a politikai döntéshozatal számára. A magyar testület működése azonban inkább azt a szkeptikus álláspontot erősíti, hogy az alkotmányos demokrácia alapfeltételeit nélkülöző politikai rendszerekben az alkotmánybíróság is eszköztelennek bizonyul a jogsértő hatalomgyakorlással szemben.<sup>57</sup> Az alkotmányos és a demokratikus értékeket kevésbé tisztelő politikai hatalom ugyanis aligha engedi, hogy a politikai akaratát rögzítő döntéseket egy kis létszámú bírói fórum felülírja. Ennek következtében pedig az *alkotmánybíróágok áldozatul esnek az uralkodó politikai elit hatalmi törekvéseinek*, és a testületek csak a kormányzati célokat megerősítő fórumként funkcionálnak. Mintha valamilyen hasonló folyamatnak lennének tanúi a magyar Alkotmánybíróság esetében is.

54 *Lembcke, Oliver W.–Boulanger, Christian*: Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitution, In: *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary's 2011 Fundamental Law* (ed. Gábor Attila Tóth). Budapest-New York, Central European University Press, 2012. 287–288.

55 i. m. 289–290.

56 Erről lásd *Uitz Renáta* írását a Verfassungsblog című internetes oldalon *The Return of the Hungarian Constitutional Court* címmel: <http://www.verfassungsblog.de/de/the-return-of-the-hungarian-constitutional-court/#.UvuIgftfRM8>

57 Az alkotmányos alapszerkezet fogyatékoságaira mutat rá: Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0/HU>